

Neue Herausforderungen für die politische Konsenssuche

GREGOR DÜRRENBARGER¹ UND REMIGIO RATTI²

1. Bürgerbeteiligung an vorparlamentarischen Verfahren?

Die vorparlamentarische Konsenssuche durch Vernehmlassungen, Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen spielt in der Schweiz eine wichtige Rolle. Ein zentrales Charakteristikum ist dabei das Bestreben, möglichst alle relevanten gesellschaftlichen Kräfte einzubinden. Dadurch sollen die politische Konsensbildung unterstützt und die Implementation von Rechtsvorschriften erleichtert werden. In diesem Zusammenhang ist der runde Tisch, den Bundesrat Kaspar Villiger zur Sanierung des Bundeshaushaltes einberufen hat, verschiedentlich als neues und zukunfts-trächtiges Instrument diskutiert worden.

Wir stellen in diesem Werkstattbericht die Frage, ob die bestehenden Verfahren ihre Funktion der gesellschaftlichen Willensbildung noch erfüllen angesichts der veränderten wirtschaftlichen (Globalisierung), verwaltungsorganisatorischen (New Public Management) und zivilgesellschaftlichen ("Politikverdruss") Rahmenbedingungen.

¹ EAWAG (Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz), Dübendorf.

² IRE (Istituto di Ricerche Economiche), Università della Svizzera italiana, Lugano; Nationalrat, Tessin.

2. Globalisierung

Die schweizerische Wirtschaft ist insgesamt stark regional verwurzelt. Selbst viele multinationale Konzerne haben (immer noch) ein wichtiges produktives Standbein in unserem Land. Gründe der relativ ausgeprägten territorialen Komponente³ der hiesigen Ökonomie sind unter anderen: die Unternehmensstruktur mit ihren vielen kleinen und mittleren Betrieben, das hohe Bildungs- und Ausbildungsniveau, die verhältnismässig guten Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, sowie zwischen Staat und Wirtschaft. Letztere werden u.a. durch vorparlamentarische Prozesse getragen, in denen sich die Akteure immer auch an übergeordneten gesellschaftlichen Interessen orientieren müssen.

Im Zuge der Globalisierung und Flexibilisierung der Wirtschaft besteht die Gefahr, dass diese Stärken des Standortes Schweiz abgebaut werden. Der Zwang, sich an veränderte internationale Wettbewerbsbedingungen anzupassen, und die Möglichkeit, an Standorten im Ausland höhere Gewinne zu realisieren, sind starke Kräfte, die an der regionalen Verankerung von Schweizer Unternehmen zerren. Es wäre in dieser Situation besonders fatal, wenn die vorparlamentarischen Verfahren, in denen die Konsensfindung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Staat vorbereitet wird, an politischem Gewicht verlöre. Dadurch würde das gesellschaftliche Verantwortungsbewusstsein der Wirtschaft geschwächt und das Bekenntnis zum Standort Schweiz (weiter) gelockert.

Das ist ein wichtiger Grund, weshalb insbesondere das Vernehmlassungsverfahren - allen effizienzorientierten Unkenrufen zum Trotz⁴ - von staatspolitischer Bedeutung ist: es sichert und stärkt die Einbindung der Wirtschaft in politische Prozesse und deren Mitverantwortung an der gesellschaftlichen Entwicklung.

³ RATTI R., *Leggere la Svizzera: saggio politico-economico sulle origini e sul divenire del modello elvetico*, Milano, ISPI; Lugano 1995.

⁴ Vgl. mit *LeGes* 1997/2 und 1997/3.

3. Informelles Verwaltungshandeln

Das informelle Verwaltungshandeln, das im Zuge von New Public Management und marktwirtschaftlichen Politikinstrumenten zunehmend an Bedeutung gewinnt, dürfte diese Mitverantwortung weiter stärken. Ein Beispiel gibt das neue CO₂-Gesetz. Hier wird die Wirtschaft nicht einfach mit einer interventionistischen Gesetzesauflage konfrontiert, sondern mit einer (langfristigen) Zielvorgabe. Der Weg, wie dieses Ziel erreicht werden soll, kann zwischen Behörde und Wirtschaft ausgehandelt werden. Dies stärkt zweifellos deren Kohäsion.

Wenn die Verwaltung vermehrt auf der Basis von leistungsorientierten Globalaufträgen und gesetzlichen Zielvorgaben operiert, wird tendenziell zwingendes Recht zu fließendem Recht. Das ist insofern positiv, als dadurch die Regelungsdichte abgebaut und den Behörden die angestrebten Verhandlungsspielräume gegenüber Dritten eingeräumt werden, was zu einer flexibleren Implementation von Gesetzesvorschriften führt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dadurch die Position des Parlaments geschwächt wird, was letztlich die Volksrechte beschneidet.

Dieser letzte Punkt trifft auch auf den runden Tisch zu. Er bewirkt eine problematische Kompetenzverlagerung vom Parlament zu Exekutive und Verwaltung. Die Intention eines runden Tisches ist, einen bindenden politischen Konsens zu erzielen, der - weil er durch politische Spitzenvertreter ausgehandelt wurde - vom Parlament mehr oder weniger diskussionslos abgesehen wird. Dazu meint PAUL RICHLI, Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel, der insgesamt zu einer positiven staatsrechtlichen Beurteilung des runden Tisches kommt:

"Bundesrat und Parlament haben kaum noch wesentlichen Spielraum und sind auf die Möglichkeit zurückgeworfen, Ja oder Nein zu sagen. Der Spielraum für Einflussnahmen dürfte eher noch geringer sein als beim Abschluss multilateraler Staatsverträge. Bei Lichte besehen werden die verfassungsmässigen Organe zu wenig mehr als formalen Akteuren degradiert" (NZZ, 19.5.98).

Es ist anzunehmen, dass im Zuge der Verwaltungsreformen und der stetig steigenden Sachkomplexität der Vorlagen die Kompetenzverlagerung vom Parlament zu Exekutive und Verwaltung anhalten wird. Das kann zu

einem faktischen Ausschluss des Volkes führen. Dieser staatspolitisch problematischen Entwicklung kann durch neue Formen der Bürgerbeteiligung entgegengewirkt werden.

4. Vox populi

Dort, wo Bürgerinnen und Bürger nicht direkt am politischen Prozess beteiligt sind, werden deren Interessen üblicherweise durch Parteien vertreten. Angesichts von sinkenden Mitgliederzahlen bei Parteien und steigender Mobilisierungskraft von "Nicht-Regierungsorganisationen" und Bürgerinitiativen muss allerdings gefragt werden, ob der vorparlamentarische Prozess nicht geeigneter Formen direkter Bürgerbeteiligung bedarf. PETER HASLER, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, bemerkte dazu mit Blick auf das Vernehmlassungsverfahren:

"Diejenigen Gruppen oder Bürger aber, die später dafür zahlen müssen, sind bei der Vernehmlassung nicht dabei, weil sie entweder als Zahler gar nicht organisiert sind oder weil die finanzielle Betroffenheit sich erst ergibt, wenn das ganze Projekt verabschiedet ist".⁵

In den letzten Jahren sind verschiedene Modelle konsultativer Bürgerbeteiligung entwickelt und getestet worden. In den USA und in England beispielsweise wurden in Anlehnung an die Umfragetechnik sog. "deliberative polls"⁶ durchgeführt: eine statistisch repräsentative Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern - ca. 300 bis 500 Personen - hatte die Gelegenheit, sich individuell, in Gruppen und durch Expertenbefragungen intensiv mit einer politischen Sachfrage auseinander zu setzen. Anschliessend wurden die Bürgerinnen und Bürger schriftlich nach ihrer Meinung befragt.

⁵ HASLER P., Die Vernehmlassungsauswertung verbessern. Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes zum Vernehmlassungsverfahren. *LeGes* 1997/3, S. 155-156.

⁶ FISHKIN J.S., *The Voice of the People*, New Haven 1995.

Eine andere erprobte Form von Bürgerkonsultation ist die in Dänemark entwickelte "Konsensuskonferenz"⁷. An einer solchen Konferenz sind weniger Leute beteiligt als bei den angelsächsischen "deliberative polls" (um die 50), und das Ziel ist, ein gemeinsames Dokument zuhanden von Parlament und Öffentlichkeit zu produzieren. Meist werden in Konsensuskonferenzen kontroverse Technik- und Zukunftsprobleme im Hinblick auf deren zukünftige rechtliche Regelung behandelt. Spielformen dieses Ansatzes sind die vom Schweizerischen Wissenschaftsrat initiierten "PubliForen"⁸ oder der jüngst von Ständerat Gian-Reto Plattner angelegte "Dialog Gendiagnostik".

Eine Möglichkeit, den Vernehmlassungsprozess durch Bürgerpartizipation politisch aufzuwerten, bietet sich mit den aus der Marketing-, Wahl- und Sozialforschung bekannten Fokusgruppen⁹. Eine Fokusgruppe ist eine moderierte Kleingruppendiskussion von 2 bis 3 Stunden zu einem vorgegebenen Thema. Die Gruppe besteht aus weniger als einem Dutzend Personen. Sie kann sich, je nach Komplexität der Thematik, mehrmals treffen. Zur Einarbeitung in das Sachgeschäft können Informationsmaterialien konsultiert und/oder Fachleuten befragt werden. Die kleine Gruppengrösse ermöglicht eine flexible Planung und Durchführung der Diskussionen sowie ausreichend Gesprächszeit, was die sachliche und politische Meinungsbildung fördert.

Fokusgruppen liessen sich administrativ und organisatorisch relativ einfach in das bestehende Vernehmlassungsverfahren integrieren. Die rechtliche Voraussetzung dafür ist auf Verordnungsstufe gegeben. Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 (SR 172.062) lautet:

„Organisationen und Einzelpersonen, die nicht den Adressaten nach Absatz 1 [= Kantone, in der Bundesversammlung vertretene Parteien, Organisationen gesamtschweizerischer Bedeutung] zuzurechnen sind,

⁷ JOSS S., DURANT J., Consensus Conferences. A Review of the Danish, Dutch and U.K. approaches, Basel 1994.

⁸ Schweizerischer Wissenschaftsrat (1998) PubliForum "Strom und Gesellschaft". Bericht des Bürgerpanels, Bern 1998: SWR, Programm TA.

⁹ DÜRRENBARGER G., BEHRINGER J., Die Fokusgruppe: Theorie und Anwendung, Stuttgart 1999.

werden auf entsprechendes Begehren hin auch mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Sie können ebenfalls Stellung nehmen.“

Neben Stellungnahmen von Kantonen, Parteien, Verbänden und anderen organisierten Interessengruppen würden mit der Durchführung solcher Fokusgruppen auch Bürgerempfehlungen in den vorparlamentarischen Prozess einfließen. Der Prozess selbst würde dadurch nicht verzögert und die Mehrkosten hielten sich in Grenzen.

Welcher Stellenwert einer im vorparlamentarischen Prozess institutionalisierten *vox populi* zukommen würde, ist eine Frage der politischen Kultur. Sicher ist, dass sie das partizipative Element stärken und damit die staatspolitisch problematische Professionalisierung der Frühphase der Rechtsetzung ergänzen könnte. Und es besteht die Hoffnung, dass dadurch auch das Misstrauen grosser Bevölkerungsteile gegenüber der Politik im Allgemeinen und der "classe politique" im Speziellen etwas abgebaut werden könnte.